

# AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E ORIENTAÇÃO EXPORTADORA: SOBRE AS LIÇÕES DA CORÉIA DO SUL E DO MÉXICO\*

*Otaviano Canuto\*\**

Nos últimos anos, referências freqüentes têm sido feitas às experiências de ajustamento estrutural nas economias da Coréia do Sul e do México, enquanto supostos exemplos a serem adotados no Brasil. Segundo o estereótipo de "lições para o Brasil" dos dois países, a vitalidade do desenvolvimento industrial na Coréia e o recente movimento de ingresso de capitais no México — como sinal, aparentemente, de seu retorno à prosperidade econômica — teriam como fundamentos:

- a) uma liberalização comercial, com a possibilidade de importação livre de equipamentos e componentes, permitindo um crescimento liderado pelas exportações;
- b) a aplicação de regras ortodoxas quanto à gestão fiscal e financeira das contas públicas, inclusive no tocante à dívida externa;
- c) redução do tamanho do Estado, incluindo a privatização de empresas públicas e a abdicação de qualquer tentativa de formulação de política industrial; e
- d) como resultado dessas medidas, a atratividade de suas economias enquanto destino para os fluxos de crédito e de investimentos industriais na economia internacional.

No presente trabalho, tentamos realçar como, em relação ao Brasil, as experiências recentes da Coréia do Sul e do México contêm especificidades que não permitem sua simples cópia. Em cada um dos casos, estão presentes estratégias de firmas estrangeiras quanto a suas regiões, que dificilmente seriam estendidas para o Brasil. Ao mesmo tempo, cumpre ressaltar como, no caso asiático, o ajustamento estrutural de sua economia nos anos 80 nada teve de "passivo", como sugere o estereótipo delineado acima. No México, por sua vez, dúvidas podem ser lançadas quanto à profundidade e à sustentabilidade de seu novo "projeto de desenvolvimento".

Nos dois primeiros itens, apresentamos um resumo da evidência sobre as similaridades e diferenças entre os processos de industrialização da Coréia do Sul, do Brasil e do México. Posteriormente, trataremos das mudanças estruturais na Coréia e no México, ao longo dos anos 80.

---

\* Texto enviado para a Jornada de Estudos FEE/NEI.

\*\* Professor e atualmente Diretor-associado do Instituto de Economia da UNICAMP.

## 1 - Brasil, México e Coréia do Sul: a convergência industrial nos anos 70

O contraponto entre as experiências de industrialização nas economias em desenvolvimento mais avançadas do Leste Asiático e da América Latina tornou-se um exercício cada vez mais freqüente desde os anos 70. Em 1979, a OCDE publicou um relatório apontando o surgimento de Newly Industrializing Countries (NICs) na Divisão Internacional do Trabalho. Tratava-se de um grupo de economias com níveis médios de renda por habitante, que vinham apresentando, desde a década de 60, setores industriais em rápida expansão e crescente penetração nos mercados internacionais de produtos manufaturados. Além de quatro países do sul da Europa (Espanha, Portugal, Grécia e Iugoslávia), tal grupo de NICs incorporava Brasil e México pela América Latina e Coréia do Sul, Formosa, Hong-Kong e Cingapura pelo Leste da Ásia. A presença do novo fenômeno no cenário econômico mundial despertou interesse na comparação das experiências da Ásia e da América Latina.

Argentina e Índia são freqüentemente incluídas em tais estudos comparados, a despeito de seu desempenho industrial-exportador mais fraco no período. Tal inclusão decorre do tamanho de seus parques industriais herdados de antes. Hong-Kong e Cingapura, por outro lado, são cidades-Estado, cujos caracteres econômicos — elevadíssimas razões comércio/produto e setor-financeiro/produto, população reduzida e agricultura insignificante — as tornam apêndices da economia internacional e não espaços econômicos integrados, sendo, portanto, por demais singulares. Coréia do Sul *vis-à-vis* ao México ou ao Brasil, além de México *versus* Brasil tornaram-se os exercícios de comparação mais efetuados.

Nos anos 60 e 70, Brasil, México e Coréia do Sul cresceram a taxas superiores às do conjunto de economias avançadas. Enquanto nas economias de mercado desenvolvidas, o PIB expandiu-se, em média, 4,8% e 2,1% a.a., respectivamente, nos períodos 1964-73 e 1973-83, as taxas correspondentes para o Brasil foram de 8,7% e 4,5%, bem como de 6,9% e 4,7% para o México e 9,9% e 7,8% para a Coréia do Sul (OCDE, 1988, p.12). Como resultado, a participação dos três NICs no PIB total das economias de mercado ascendeu, sistematicamente, entre 1964 e 1983: de 1,6% para 2,7% no caso brasileiro; de 1,4% para 2,0% no México; e de 0,2% para 0,6% na Coréia do Sul (OCDE, 1988, p. 12). O maior ritmo de expansão do PIB nesta última explica a elevação proporcionalmente maior de sua parcela no PIB total das economias de mercado.

Na base desse crescimento econômico nos três países, esteve a ampliação do valor agregado da indústria manufatureira, o que pode ser visto no fato de que suas parcelas no total mundial do valor agregado pela indústria de transformação das economias de mercado saltaram ainda mais que no caso do PIB, entre 1964 e 1983: de 1,6% para 2,8% pelo Brasil; de 1,1% para 1,7% pelo México; e de 0,1% para 0,8% pela Coréia do Sul. Em todos, a presença da indústria de transformação na composição do PIB no ano de 1983 havia alcançado níveis comparáveis aos das economias avançadas: 27% no Brasil, 23% no México e 33% na Coréia, contra uma média de 28% nas economias desenvolvidas (OCDE, 1988, p.13-14).

A posição das três economias no total mundial das exportações de manufaturados também se expandiu: entre 1965 e 1983, suas parcelas ascenderam de 0,1% para 0,9% no Brasil; de 0,3% para 0,7% no México; e de 0,1% para 2,3% na Coréia do Sul. Suas

pautas de exportações passaram a ser crescentemente compostas por produtos manufaturados, com estes crescendo de 7,8% em 1965 para 41% em 1983 no Brasil, de 25% para 28% no México e de 61% para 91% na Coréia (OCDE, 1988, p.15-16).<sup>1</sup>

A velocidade do crescimento econômico foi especialmente notável no NIC asiático, com seu PIB por habitante ascendendo de US\$ 80 em 1961 até US\$ 2.020 em 1985, enquanto os PNBs per capita de Brasil e México passavam, respectivamente, de US\$ 317 e US\$ 574 em 1962 para US\$ 1.640 e US\$ 2.088 em 1985 (BALASSA, WILLIAMSON, 1987, p.7; PIRAGIBE, 1988, p.2).

O longo surto de crescimento industrial coreano significou a superação de uma situação de PIBs por habitante muito baixos, dependentes de setores primários com poucos recursos minerais e às voltas com alta densidade demográfica: 401 hab./km<sup>2</sup> em 1982, contra 37 no México e 15 no Brasil (LIN, 1989, p.145). A presença do setor primário no PIB coreano caiu de 41% no período 1955-60 para 6,5% em 1984, a despeito dos aumentos de produtividade no trabalho agrícola que ocorreram no período: 5,3% a.a. durante 1960-73, enquanto as taxas correspondentes foram de 2,1% no Brasil e de 2,8% no México (JENKINS, 1990, p.57).

Para o crescimento industrial coreano, a solução concreta foi a utilização dos escoadouros internacionais para manufaturas leves, dada a ausência de mercados "externos" à indústria dentro do próprio país. Sem um setor primário-exportador com dinamismo significativo e com o declínio do aporte de recursos externos e dos gastos militares provenientes dos Estados Unidos, os mercados externos se afiguravam como alavanca necessária para a industrialização, não apenas pelo acesso a divisas, mas também como meio de contornar a pequenez dos mercados locais. Vem, desde então, o maior coeficiente de exportações na indústria de transformação coreana, em relação ao Brasil e ao México, acompanhando a mudança estrutural intra-indústria, à qual correspondeu o crescimento industrial nos três NICs, vale dizer, a crescente presença de setores tecnologicamente menos simples e com volumes de capital e de escala mínima bem maiores que nos casos das manufaturas leves tradicionais de consumo.

Por tal mudança estrutural intra-indústria, referimo-nos ao saldo da indústria leve para a indústria pesada (metalurgia, química e metal-mecânica) na liderança do crescimento industrial. Na Coréia, essa mudança se deu nos anos 70, quando a indústria pesada ultrapassou a indústria leve na composição do valor agregado na indústria de transformação, emergindo também em sua pauta de exportações — particularmente a construção naval e a siderurgia (WORLD BANK, 1987, p.3-4; ALL-GEIER, 1988, p.86-88).

México e Brasil também passaram por um processo de "aprofundamento industrial" nos anos 70, no sentido de terem expandido seus parques industriais principalmente mediante a implantação ou o alargamento de ramos da indústria pesada. No México, a química (incluindo a petroquímica), a metalurgia básica e a metal-mecânica

<sup>1</sup> No México, a expansão absoluta das exportações de manufaturados foi parcialmente ofuscada pelas exportações de petróleo cru a partir da segunda metade dos anos 70.

respondiam, em conjunto, por 40% da produção industrial em 1970, subindo até 47% em 1985. O subconjunto químico e petroquímico foi o maior responsável pelo aumento, passando de 17% da produção industrial em 1970 para 22% em 1985, enquanto a metalurgia básica e os bens metal-mecânicos cresceram mais suavemente, de, respectivamente, 6,8% para 7,2% e de 16% para 17% no mesmo período (CANUTO, 1991, p.22, a partir de PORCILE, 1990, p.124).

Já no Brasil, a participação das indústrias química, metalúrgica e metal-mecânica na estrutura industrial elevou-se de 44% em 1970 para 51% 10 anos mais tarde (WILBERG, PANARIELLO, 1989, p.29). Pelo ângulo das categorias de uso, o conjunto de bens intermediários, de consumo duráveis e de bens de capital evoluiu de 55% da produção manufatureira para 66% no mesmo período (OCDE, 1988, p.69), com um grau de diversificação e integração maior que no México.

Durante o aprofundamento industrial nos anos 70, acentuaram-se os diferenciais de abertura comercial entre os setores industriais dos NICs da América Latina e da Coréia. Enquanto o coeficiente de exportações na indústria de transformação coreana cresceu de 11% em 1970 para 24% em 1974 e 23% em 1979 (BÉNABOU, 1982, p.142-145), no Brasil a evolução do mesmo indicador foi de, aproximadamente, 2% em 1968 para 9% em 1980 (OCDE, 1988, p.73; SARTI, FURTADO, 1991, p.38). Ao mesmo tempo, o coeficiente de importações coreano manteve-se em torno de 22% (1970), 25% (1974) e 21% (1979), conforme Bénabou (1982, p.142-145), enquanto o correspondente índice brasileiro desceu a 6,8% em 1979, depois de ter atingido 8% em 1970 e 12% em 1974 (TAVARES, COUTINHO, 1984, p.60). Nos anos 80, os coeficientes de exportação ascenderam no Brasil, mantendo-se os coeficientes de importação em baixos patamares (SARTI, FURTADO, 1991, p.38; WILBERG, PANARIELLO, 1989, p.30).

No México, o coeficiente de exportações do conjunto manufatureiro sustentou-se ao redor de 3% durante toda a década de 70, alcançando 8% em 1985. O percentual das importações sobre a demanda manufatureira subiu de 9% em 1970 para 14% em 1980, declinando para 11% no ano de 1985 (PORCILE, 1990, p.125). Mesmo sem a intensidade do Brasil e da Coréia, pode-se dizer que a indústria mexicana atravessou um aprofundamento industrial-exportador nos anos 70.

A evidência delineada até aqui permite entender por que, ao final dos anos 70, se estabeleceu a crença de que estaria em curso um processo de reprodução, nos três NICs e em outras áreas fora do núcleo de economias avançadas, dos parques industriais até então exclusivos deste último bloco. Na verdade, tal reprodução estaria, aparentemente, ocorrendo mediante uma repetição da trajetória das economias avançadas em cada um dos NICs, concentrando a expansão e a mudança estrutural em um intervalo de tempo menor que na experiência original — com os detalhes da concentração temporal ainda maior e mais recente na Coréia, além de seu maior grau de abertura comercial, e da "defasagem" do México em relação aos outros dois.

Final, na evolução da estrutura produtiva das economias desenvolvidas desde o século passado, podia-se apontar o crescente peso da indústria pesada, tanto na composição do valor agregado quanto na origem das mudanças tecnológicas, acompanhando a elevação dos PNBs por habitante, a urbanização, a transformação e o decréscimo relativo da agricultura, etc. Destarte, parecia que outras economias estavam percorrendo uma mesma trilha, em ritmo acelerado, tendo alcançado uma posição intermediária quanto à renda *per capita* e quanto à internalização do conjunto de setores

da química, metalurgia e metal-mecânica. Os percentuais dessas indústrias nos PIBs do Brasil e da Coréia — em torno de 15% no final dos anos 70 — seriam comparáveis aos 16% dos Estados Unidos e aos 21% do Japão (CANUTO, 1991, p.30, a partir de WORLD BANK, 1987). A diferença e a "distância" no percurso ainda não cumprido estariam sinalizadas nos pesos de "máquinas e produtos fabricados em metal" — 10% do PIB norte-americano e 13% do japonês, contra 6% do Brasil e 6,5% da Coréia — justamente em segmentos com tecnologia menos padronizada e produção intensiva em *skills*. A Coréia teria iniciado seu caminho mais tarde — com a indústria pesada assumindo a liderança só nos anos 70 —, mas a um ritmo mais acelerado, a ponto de o Brasil e aquele país asiático alcançarem algo como um mesmo estágio na virada da década, seguidos pelo México.

## 2 - Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs)

Entre as semelhanças e as diferenças nas experiências de industrialização do Brasil, da Coréia do Sul e do México, cumpre destacar os papéis das Zonas de Processamento de Exportações (ZPEs) nos dois últimos. Por ZPEs designam-se áreas circunscritas em uma economia, nas quais as firmas localizadas recebem permissão para se evadirem da estrutura de proteção comercial vigente para o resto da economia, desde que sua produção seja voltada para a exportação. Importam livremente e processam partes, insumos, matérias-primas, etc., exportando o resultado. No México, cunhou-se o nome de *maquilas* para tais empresas.

A partir da segunda metade dos anos 60 e durante a década posterior, o acirramento da concorrência internacional, a elevação de salários nos países desenvolvidos e alguns desdobramentos da evolução da tecnologia no Pós-Guerra incentivaram empresas de economias avançadas (particularmente norte-americanas) a deslocarem segmentos produtivos intensivos em mão-de-obra não qualificada para países em desenvolvimento, em busca de redução de custos. A precondição era a possibilidade de livre movimentação de partes, componentes, equipamentos, insumos ou matérias-primas, de tal modo que pudessem usufruir de disponibilidade e baixo custo de mão-de-obra não qualificada local na produção de bens destinados aos mercados internacionais. Tratava-se, pois, de um novo tipo de interesse de empresas de países avançados em áreas atrasadas, diferente do investimento em busca de mercados industriais locais protegidos — como se dera nas principais economias latino-americanas, desde meados dos anos 50.

Dentro da indústria pesada, a metal-mecânica continha segmentos produtivos intensivos em mão-de-obra não qualificada, exigindo baixo volume de equipamentos em vários casos e passíveis de separação dos demais momentos da produção. A automação mecânica "rígida", intensificada ao longo do Pós-Guerra, havia destacado alguns segmentos, onde operações manuais simples e repetidas se tornaram substituídas imperfeitas da mecanização — tais como a montagem de *kits* CKD (*completely knocked-down*) na automobilística; a montagem, encapsulamento e teste de componentes eletrônicos; a montagem final de aparelhos elétricos e eletrônicos de consumo; etc. A emergência de ZPEs foi concomitante com o deslocamento de segmentos produtivos como estes, provenientes das regiões avançadas: as ZPEs no México e na

Coréia do Sul, ao final dos anos 70, tinham, na montagem de produtos elétricos e eletrônicos, quase 60% do emprego total (LANZAROTTI, 1986, p.384).<sup>2</sup>

Como características das ZPEs, até o início dos anos 80, podem-se apontar, entre outras:

- a) grande presença de "acordos de subcontratação com empresas locais". Os processos de montagem não exigiam capacitação tecnológica, mas, sim, capacidade de comando da mão-de-obra local, não envolvendo risco de apropriação da tecnologia pelo subcontratado e constituíam atividades de baixo valor agregado;
- b) reduzidos elos de compra e venda intersetoriais locais, face à natureza das atividades atraídas, com traslado de equipamentos, instruções tecnológicas, partes e componentes, etc. do Exterior. O valor localmente agregado correspondia principalmente aos salários da mão-de-obra não qualificada; e
- c) sensibilidade não só em relação ao crescimento e ao protecionismo nos mercados de destino, como também à evolução de salários locais — conforme expresso na sucessão de "gerações" de ZPEs na Ásia, à medida que se elevavam os salários reais nos correspondentes países.

De qualquer modo, na hipótese de que as atividades de exportação envolvidas não se concretizariam de outro modo e de que os objetivos perseguidos pela política comercial aplicada fora das áreas circunscritas não estariam sendo afetados, tratava-se de um acréscimo líquido no emprego e na captação de divisas proporcionado pelas ZPEs.

Na Coréia do Sul, duas ZPEs foram instaladas em 1970 e 1973, inscrevendo-se na primeira "geração". Ao longo da década, deu-se a implantação da indústria pesada naquele país, fazendo uso de proteção e/ou promoção industrial e com um rápido aprendizado tecnológico, que permitiu a emergência da siderurgia e da construção naval como produto de exportação já na segunda metade da década de 70. Na medida em que as firmas coreanas transitaram da montagem não qualificada para estágios de fabricação mais qualificada na metal-mecânica, as ZPEs perderam relativa significância: no final dos anos 70, estas respondiam por menos de 1% do emprego e menos de 5% das exportações de manufaturados (JENKINS, 1990, p.19). Na primeira metade dos anos 80, a Coréia destacou-se internacionalmente, com uma estrutura industrial relativamente integrada e competitiva, ainda que intensiva em importações — de matérias-primas para a siderurgia e a química e de partes e componentes para a metal-mecânica —, na qual as ZPEs já haviam perdido qualquer importância.

No México, as *maquilas* surgiram a partir do Programa de Industrialização Fronteira no Norte, iniciado em 1965. Tratava-se de região relativamente desincorporada do dinamismo industrial das demais áreas, para a qual se dirigiram então empresas dos Estados Unidos, em busca de baixos salários. A contrapartida do Estado norte-americano, interessado na retenção dos fluxos de migração para os Estados Unidos, foi a implementação das cláusulas 806.30 e 807.00 em seu código aduaneiro, as quais permitem, em alguns casos, a aplicação de tarifas de importação apenas sobre o valor agregado no Exterior.

<sup>2</sup> Também segundo esse autor, vestuário constituía o segundo produto de destaque das ZPEs.

Uma parcela da expansão do valor agregado na metal-mecânica mexicana, mencionada no item anterior deste texto, correspondeu ao crescimento das *máquinas*. Permaneceram, contudo, como instrumento de política regional e em segundo plano na política industrial, até 1982 (PRADILLA, 1991).

O setor petrolífero (incluindo a petroquímica) foi o eixo da estratégia industrial mexicana no período 1976-82, crescendo a 28% a.a. entre os anos de 1977 e 1980. O caráter estatal do setor e sua posição central implicaram que a dívida da PEMEX constituísse 30% da dívida externa pública em 1981 (PORCILE, 1990). Ao final da década de 70, a indústria mexicana não dispunha do grau de integração e diversificação encontrado na Coreia e no Brasil, particularmente no tocante aos bens de capital na metal-mecânica. As *maquilas*, diferentemente das ZPEs coreanas, não haviam se tomado redundantes.

No início dos anos 80, os três NICs sofreram o impacto da recessão mundial e do segundo choque do petróleo, bem como da crise no processo de endividamento externo das economias periféricas — crise na qual a moratória mexicana em 1982 findou por tornar-se um estopim. Neste segundo caso, Brasil, México e Coreia do Sul compartilhavam posições de destaque no *ranking* de países periféricos endividados junto ao sistema financeiro privado internacional — 1º, 2º e 4º respectivamente —, tendo os três recorrido à célere captação de crédito externo durante o aprofundamento industrial dos anos 70.

A recuperação econômica internacional, liderada pelo crescimento econômico norte-americano, permitiu aos três NICs a retomada do dinamismo em suas exportações de manufaturados. Na Coreia do Sul, tal processo se concretizou simultaneamente à rápida expansão industrial e à forte elevação de produtividade e de salários reais. Ao mesmo tempo, a "normalidade" de seus fluxos de crédito não foi afetada, enquanto a emergência de superávits comerciais a partir de meados da década foi possibilitando a redução absoluta da dívida externa. Em meio a um acelerado ritmo de crescimento econômico, as taxas de inflação foram mantidas em patamares inferiores aos da década anterior.

O favorável desempenho macroeconômico coreano teve como lastro a penetração em mercados de produtos manufaturados com alto nível de sofisticação, na eletrônica profissional e de consumo, bem como na automobilística, ao mesmo tempo em que se consolidaram suas posições em setores relevantes da indústria pesada tradicional — como na siderurgia e na construção naval, nas quais a Coreia ascendeu ao topo do *ranking* internacional. Por conseguinte, após a inflexão no início da década, o crescimento com *upgrading* rápido do período anterior manteve sua pujança naquele país.

No Brasil, a exportação dilatada foi acompanhada por aceleração inflacionária, baixo crescimento econômico e permanência da instabilidade nos fluxos monetário-financeiros com o Exterior (CANUTO, 1991a). A partir de tal divergência, cresceu a divulgação de um estereótipo de "lições da Coreia para o Brasil", segundo o qual uma liberalização comercial e a preservação da "normalidade" nas relações com os credores externos seriam suficientes para lançar a economia brasileira em uma trajetória de crescimento com *upgrading* puxado por exportações semelhante às daquele país asiático. Ainda que o maior tamanho da economia brasileira viesse a implicar menores graus de abertura comercial, a experiência asiática seria uma demonstração direta de que as dificuldades de saída da crise brasileira decorreriam de sua dissociação comercial e financeira em relação à economia mundial.

A seguir, tentaremos mostrar como a experiência coreana tem uma complexidade que não é apreendida por tal estereótipo de "lições".

### 3 - O ajustamento estrutural na economia sul-coreana

Antes de tudo, devemos ressaltar que o patamar dos investimentos brutos no PIB coreano se manteve elevado mesmo nos primeiros anos da década. Em nenhum momento do período 1978-85, a taxa de investimentos internos brutos no PIB foi inferior a 27% (CANUTO, 1991, p.33).

Tratava-se de um esforço de transição industrial previsto no 4º e no 5º Planos Quinquenais de Desenvolvimento (1977-86), segundo os quais, após a implantação e a consolidação do núcleo da indústria pesada correspondente ao 3º Plano (1972-76), caberia então um aprofundamento industrial na eletrônica e na automobilística, bem como a reestruturação dos setores já instalados. Não por acaso (KANG, 1989) (ERNST, O'CONNOR, 1989):

- a) os produtos eletrônicos compuseram 17,6% da pauta de exportações em 1986, superados apenas por têxteis e vestuário (com 25,7%). Além disso, tais vendas evoluíram de bens de consumo simples para gravadores de videocassete, computadores pessoais e semicondutores com integração em larga escala. No mercado mundial de "memórias vivas dinâmicas" de 256k, a participação sul-coreana saltou de praticamente zero em 1985 para 6% em 1986 e 9% em 1987, tornando-se o terceiro país no Mundo a dominar sua produção, depois de Estados Unidos e Japão;
- b) depois de crescerem 133% entre 1983 e 1986, as vendas externas de automóveis — 6% da pauta em 1986, com a primeira exportação para os Estados Unidos se dando em 1985 — fizeram do item "material de transporte" (incluindo a construção naval) o terceiro item na pauta, com 11%, superando inclusive o aço;
- c) vários dos setores às voltas com problemas de capacidade ociosa e/ou de ordem tecnológica, no início da década — petroquímica, metais não ferrosos, bens de capital produzidos em série, além de outros tradicionais —, e que sofreram reestruturação já mostravam sinais de recuperação em meados dos anos 80.

O crescimento em *upgrading* industrial e nas exportações teve como antecedente um programa de investimentos, sem o qual não se poderia explicar a emergência coreana em mercados internacionais de produtos de alto valor agregado.

Tal transição se deu em meio a fortes aumentos, enquanto proporções do PIB, na "renda líquida enviada ao Exterior", no déficit comercial de bens e serviços e, conseqüentemente, no déficit em conta corrente do balanço de pagamentos: entre 1978 e 1980, elevaram-se, respectivamente, de 1,3% para 3,3%, de 3% para 7,8% e de 2,2% para 8,6%. Refinanciamento e novos recursos (cobrindo o déficit comercial de bens e serviços, além do próprio serviço da dívida, evitando pressões sobre as reservas cambiais), às taxas de juros vigentes na época, catapultaram a dívida externa do nível de 35,8% do PIB em 1979 para 53,9% em 1985 (CANUTO, 1991, p.200-203).

A partir de 1986, saldos positivos no comércio de bens e serviços e em conta corrente, com redução no índice dívida externa total/PIB para 29,5% em 1987, marcaram a economia coreana. Enquanto o PIB crescia a taxas anuais superiores a 11% em 1985-88, a dívida externa nominal de curto e longo prazos declinava de US\$ 46,8 bilhões para US\$ 28,5 bilhões em abril de 1989 (CANUTO, 1991, p. 200-203). No tocante às relações monetário-financeiras com o Exterior, conseguiu sustentar o endividamento



externo crescente, enquanto implementava o programa de reestruturação industrial na primeira metade da década.

Dois aspectos específicos à experiência coreana são essenciais ao entendimento de como pôde atravessar, de maneira ativa, a crise do endividamento externo nas economias periféricas (CANUTO, 1991, p.200-203):

- a) a Coreia pôde encontrar alternativas à saída dos bancos norte-americanos e conseguiu manter a elevação do quociente dívida/PIB. Enquanto os empréstimos líquidos pelos grandes bancos dos EUA caíram de US\$ 2,3 bilhões em 1981 para US\$ 0,7 bilhões em 1983, com reversão dos fluxos para pagamento líquido de US\$ 2,5 bilhões em 1984-85, bancos japoneses e novas formas de captação de divisas — *securities* — preenchiam a lacuna. Neste segundo caso, bônus e títulos similares ascenderam, na composição do ingresso de crédito na Coreia, de 1,6% em 1977-81 para 10% em 1982 e 25,3% em 1984;
- b) a disponibilidade dessas duas fontes alternativas de financiamento afigurou-se viável, entre outras razões, em decorrência da estrutura do débito externo coreano, no tocante à responsabilidade pelos encargos. A despeito do fato de que o setor público participava intensamente, em termos absolutos, da ampliação da dívida, o setor privado não financeiro e as instituições financeiras — incluindo os bancos privatizados em 1981-83 — somaram sempre mais de 50% do estoque de débitos de longo prazo. Um percentual superior a 80% da dívida sempre esteve sob garantia governamental direta ou indireta. Contudo isso não significou uma absorção pelo Estado dos passivos externos, apesar de problematizados pelas taxas de juros aumentadas e pela resistência à rolagem pelos credores norte-americanos.

Enquanto as empresas não financeiras começavam a livrar-se dos empréstimos externos em 1981, o sistema bancário em curso de privatização crescia em participação no estoque da dívida. Ora, quem assumiu o controle acionário dos bancos foram os *chaebol* maiores (os conglomerados coreanos que detêm grande parcela da propriedade industrial), também dominantes nas instituições financeiras não bancárias que se expandiram na década, e justamente as empresas que haviam sido os principais tomadores privados de empréstimos externos. Agora, nos anos 80, tanto do ponto de vista dos compradores internacionais de *securities* quanto dos bancos japoneses, tratava-se de financiar estruturas patrimoniais de blocos de capital internacionalizados, cujos passivos em divisas tinham receitas regulares de exportação como contrapartida, além de uma necessidade de manter a normalidade em suas relações financeiras internacionais.

Um contraponto com a experiência brasileira não poderia deixar de observar que (CANUTO, 1991, p.200-203):

- a) nesta, a razão dívida/PIB não chegou a patamares próximos a 50% — esteve, por exemplo, em 23% (1980), 30% (1984) ou 32% (1989). Também no caso de índices como exportações/PIB ou serviço da dívida/exportações, deve-se observar que nada significam sem a consideração dos saldos comerciais, e, nesse aspecto, enquanto os déficits comerciais coreanos ascendiam vertiginosamente, superávits brasileiros já emergiam em 1983, sem que, nem por isso, se estabilizassem suas relações com a comunidade financeira internacional. A estrutura do débito e sua solvabilidade, na avaliação dos credores, parecem-nos mais relevantes para as possibilidades de seu refinanciamento e para o aporte de novos recursos;

- b) no Brasil, a participação direta do setor público na dívida externa total ascendeu de 52% (1973) para 63% (1978) e 76% (junho de 1984), desdobrando-se a crise do endividamento externo em um desequilíbrio entre agentes superavitários e deficitários em divisas a nível local, com conseqüentes dificuldades de refinanciamento externo, além da estagnação decorrente da exaustão fiscal-financeira do Estado ao longo do processo. Na Coréia, nenhum vínculo estratégico com firmas ou o Estado japoneses teria sido condição suficiente para seu ajuste estrutural, caso tivesse atravessado a crise com uma estrutura da dívida onde a responsabilidade dos encargos estivesse, como no Brasil, associada à insolvabilidade;
- c) elevados índices de exportação/PIB só representaram uma associação entre o crescimento coreano e o dinamismo econômico internacional dos anos 80, porque seus investimentos não estagnaram, inclusive no momento da transição em pleno auge da crise do endividamento periférico. Não se podem associar os diferenciais de crescimento entre as economias coreana e brasileira, nos anos 80, estritamente a diferentes graus de abertura comercial em meio a uma conjuntura externa favorável, sem se considerar o que condicionou a dinâmica dos investimentos em cada caso;
- d) o *upgrading* industrial coreano reforçou sua inserção internacional com base em uma estrutura de comércio na qual os termos de troca só evoluíram em seu favor, após o segundo choque do petróleo.

Mas não apenas na estrutura de ativos e passivos em divisas pode ser localizada uma especificidade por trás do êxito coreano quanto às relações monetário-financeiras com o Exterior. Cumpre observar, a seguir, seu lugar — como o de outras economias asiáticas — nas estratégias adotadas por firmas japonesas quanto à concorrência internacional.

Um padrão global de comércio triangular marcou a reestruturação econômica coreana (ALLGIEIR, 1988) (CANUTO, FERREIRA, 1989):

- a) das crescentes exportações, parcelas cada vez maiores dirigiram-se para os Estados Unidos, com o Japão em segundo lugar. O crescimento comercialmente aberto da economia norte-americana na primeira metade da década se constituiu no grande escoadouro externo para a Coréia;
- b) a Coréia combinou déficits comerciais com o Japão aos saldos comerciais crescentes com os Estados Unidos.

O suporte dos bancos japoneses à reestruturação coreana teve uma contrapartida em termos de repasse de tecnologia. Desde o primeiro momento da industrialização pesada coreana nos anos 70, firmas japonesas já haviam sido uma grande fonte de tecnologia, papel acentuado no ajustamento estrutural rumo à eletrônica e à automobilística.

Em virtude dos saldos comerciais japoneses com seus principais parceiros, das pressões protecionistas nesses mercados e do baixo desemprego no Japão, colocou-se, para seus conglomerados, a funcionalidade estratégica de uma transferência de produtos ou atividades de "segunda linha" para áreas circunvizinhas. Mesmo quando do repasse de tecnologia para outras firmas, como no caso coreano, continuariam a lucrar indiretamente via componentes, equipamentos e licenciamento — os itens mais "nobres".

O tipo de relação estabelecida na transferência variava por ramo e por firma. Por exemplo (CANUTO, 1991, p. 236-247):

- a) produtores de bens eletrônicos de consumo continuaram exportando produtos completos e, ao mesmo tempo, vendendo componentes, evidentemente com a estimativa de manutenção do controle sobre suas posições concorrenciais (quando já se firmara a trajetória de incorporação do progresso tecnológico nos *chips*, em toda a eletrônica);
- b) já o envolvimento da Mitsubishi com o carro da Hyundai, repassando tecnologia de motores e transmissão, com participação acionária menor que 10% e termos contratuais de transferência da tecnologia não restritivos, indicava uma opção de longo prazo do grupo japonês por tal tipo de participação na automobilística.

O fato é que a reestruturação coreana foi favorecida por sua posição geográfica perante o Japão, justamente a economia na qual se desenvolvera ao máximo a tecnologia de fabricação na metalurgia e na metal-mecânica e que se tornara uma "máquina de exportação".

A relação de complementaridade entre firmas japonesas e coreanas funcionou bem no período entre meados dos anos 70 e 80, conforme manifesto no comércio triangular com os EUA. Por exemplo:

- no tocante a aparelhos de TV a cores, enquanto *orderly marketing agreements* (OMA) eram estabelecidos entre EUA e Japão, as vendas coreanas cresceram quase 10 vezes entre 1976 e 1978, até que também se tornassem alvo;
- entre 1982 e 1986, a penetração japonesa direta no mercado total de semicondutores dos EUA subiu de 4,5% a 8,2%, além de seu conteúdo presente no incremento coreano de 2,0% para 3,4%;
- no mercado de tornos com comando numérico dos Estados Unidos, a parcela japonesa aumentou de 57,5% para 60,8% entre 1981 e 1986, enquanto a fatia coreana — com conteúdo parcial japonês — crescia de 0,6% para 3,6%; etc.

A partir de 1985, acelerou-se a substituição de produtos japoneses por coreanos, fazendo com que a complementaridade, pelo lado japonês, se aproximasse de seu limite. A valorização do *yen* (50%) — maior que a do *won* coreano (20%) — em relação ao dólar em 1985-87, o rápido aprendizado tecnológico das firmas coreanas, bem como o protecionismo mais acentuado sobre o Japão abriram várias oportunidades de expansão aproveitadas pelos *chaebol*;

- na automobilística, restrições quantitativas à entrada de carros japoneses no Canadá, assim como as "restrições voluntárias à exportação" (VERs) aceitas pelo Japão no mercado dos EUA fizeram-se acompanhar por um abandono japonês dos segmentos de menor preço, ocupado pela Hyundai coreana e outros;
- dada a capacitação de projetar memórias até de 256k adquirida por Samsung e Hyundai, estas conseguiram aproveitar-se de acordos de preços mínimos estabelecidos entre EUA e Japão quanto a semicondutores vendidos por este último. As vendas coreanas de DRAMs nos EUA tinham, em 1988, uma prevista quadruplicação em relação ao ano anterior;
- entre 1986 e 1987, as vendas japonesas de computadores pessoais no mercado dos EUA declinaram em 28%, com substituição parcial por produtos de Coreia e Formosa;
- a recusa de repasse não controlado de tecnologia atinente a aparelhos de videocassete por firmas japonesas, a expansão de vendas por Samsung e Goldstar desse produto e dos televisores a cores, assim como a criação e a ocupação de um mercado japonês para aparelhos de circuito único — estritamente reprodutores — pela Samsung coreana denotavam um ensaio de con-

testação dos espaços concorrenciais originalmente demarcados pelas empresas do Japão;

- os programas de *upgrading* na siderurgia coreana deixaram de receber suporte japonês, etc.

Como se pode ver, a *performance* de exportações com *upgrading* da Coreia do Sul nos anos 80 teve como base não só o contexto favorável na relação com o Japão e o mercado norte-americano, como um esforço local de investimentos e de aprendizado tecnológico em direção à menor dependência tecnológica *vis-à-vis* ao Exterior. Ao invés de qualquer "integração liberal" à economia mundial, esteve subjacente a seu êxito uma articulação entre seu Estado e os conglomerados locais, como nos programas de capacitação em semicondutores implementados na primeira metade da década e necessários para a emergência coreana nesses mercados, a partir de 1985.

Por outro lado, o próprio sucesso na trajetória cursada até aqui coloca, para a economia coreana, uma agenda de novos problemas para a manutenção do ritmo anterior:

- a) é presumível que as taxas de expansão do total de importações dos EUA e as possibilidades de substituição de concorrentes se tornem menos favoráveis no futuro, além do protecionismo;
- b) dificilmente o mercado japonês terá dimensões suficientes para substituir o norte-americano enquanto fonte de dinamismo das exportações coreanas. Além disso, como várias das oportunidades aproveitadas na segunda metade dos anos 80 decorreram da acentuação do protecionismo norte-americano sobre o Japão, nas relações diretas entre este último e a Coreia elas não estarão presentes;
- c) a continuidade do dispendioso esforço de renovação tecnológica por firmas japonesas e norte-americanas poderá contestar posições adquiridas por firmas coreanas em sua evolução mais recente. A estratégia dos *chaebol* tem sido o estabelecimento de *joint-ventures* com firmas estrangeiras (ou licenciamento), para obtenção de tecnologia de fabricação concernente a produtos que vão se tomando recém-ultrapassados, aliando a estas um investimento em P&D e a articulação com o setor público (política de compras, proteção informal, projetos conjuntos de pesquisa, etc.). Com essa estratégia — unir a capacidade de fabricação com o *design* de firmas dos países avançados, interessando, inclusive, a firmas dos EUA para competir com as japonesas —, os *chaebol* esperam conservar suas posições, mantendo chances de alcançar a fronteira e de encontrar aliados contra o protecionismo;
- d) a inexistência de um *welfare state*, a jornada de trabalho extremamente elevada e as segmentações no tocante a salários (por sexo, por setores, etc.) tenderão a ser objeto de pressões populares na democratização em curso. Caso o encaminhamento político seja favorável nessa questão, a Coreia do Sul poderá até iniciar um novo ciclo econômico ajudado pelo mercado interno, com menores saldos comerciais. Não deixa de ser paradoxal que surjam propostas de cópia da experiência coreana quando esta parece justamente estar assumindo novos rumos.

## 4 - México nos anos 80: a opção pelas *maquilas*

Brasil e México atravessaram crise de balanço de pagamentos e estagnação econômica, além de instabilidade inflacionária, na maior parte dos anos 80. Recentemente, porém, a redução do ritmo inflacionário, a recuperação de fluxos de ingresso líquido de investimentos externos e um acordo favorável de renegociação da dívida externa, no caso mexicano, foram apontados como sinais de passagem do México para outra etapa em seu desenvolvimento.

Como a Coréia — ainda que mais tarde — e diferentemente do Brasil, o México teria passado para o lado dos ajustamentos estruturais vitoriosos, passagem esta decorrente de sua opção por abertura comercial, desregulamentação da atividade econômica, privatização de estatais e outras políticas de liberalização, além de um ajuste ortodoxo nas contas públicas. A experiência mexicana emergiu, então, como mais uma fonte de "lições para o Brasil" de caráter ortodoxo. No presente item, abordamos, sucintamente, alguns traços da experiência mexicana, que lançam dúvidas sobre suas possibilidades de emulação — e mesmo sobre suas vantagens.

Cabe recordarmos algumas diferenças entre as indústrias brasileira e mexicana no início dos anos 80, destacadas nos dois primeiros itens do presente texto:

- a) o menor grau de "aprofundamento industrial" no México, conforme expresso na menor presença relativa da indústria pesada em sua estrutura industrial;
- b) a expansão da indústria pesada daquele país e sua política industrial tiveram a petroquímica — e os demais setores do conjunto petrolífero — como eixo. A metal-mecânica mexicana — particularmente no tocante à produção de bens de capital — em nenhum momento chegou a se aproximar do grau de integração e diversificação encontrado no Brasil; e
- c) enquanto no Brasil a "montagem não qualificada" na metal-mecânica se circunscreveu, basicamente, à eletrônica na Zona Franca de Manaus, com produção para o mercado interno, no norte do México expandiram-se as *maquilas* exportadoras, como instrumentos de política de desenvolvimento regional e, então, secundárias na estratégia de industrialização.

No ano de 1982 — o da moratória na dívida externa mexicana e da ruptura definitiva do padrão de endividamento externo vigente nas economias periféricas nos anos 70 —, iniciou-se uma reorientação tanto na trajetória mexicana de industrialização quanto na política econômica de seu suporte.

Por um lado, o excesso de oferta e a queda de preços no mercado petrolífero internacional — evidenciando a insustentabilidade do segundo choque do petróleo — no início dos anos 80, assim como a acentuação da sobrecapacidade instalada na petroquímica a nível mundial, implicaram revisão na estratégia industrial baseada nesses preços. Por outro, a frente quase exclusiva de dinamismo econômico no México dos anos 80 constituiu-se nas *maquilas*.

De 1985 a março de 1990, 88% do total de incrementos nos postos de trabalho na indústria vieram das *maquilas* (PRADILLA, 1991, p.59). O número de empregados cresceu de 120.000 em 1980 para 470.000 em 1990 (SZÉKELY, 1991, tab. A-13). Em meio à estagnação industrial dos anos 80, as *maquilas* mantiveram elevado ritmo de ampliação: o valor agregado nas *maquilas* cresceu de US\$ 0,98 bilhões em 1981 até US\$ 3,61 bilhões em 1990.

Apenas em parte associado ao crescimento das *maquilas* exportadoras nos anos 80, o estoque de investimento direto externo no México saltou de US\$ 10,8 bilhões em

1982 para US\$ 27,7 bilhões no final de 1989.<sup>3</sup> Os fluxos anuais de ingresso líquido ascenderam de US\$ 684 milhões em 1983 para US\$ 2,5 bilhões em 1986 e 1988, alcançando US\$ 3,7 bilhões em 1989 (SZÉKELY, 1991, tab. A-6). Ao longo do período 1982-89, embora os Estados Unidos continuassem como o principal país na origem do estoque (68% em 1982 e 62% em 1989), cumpre destacar a ascensão japonesa para o segundo lugar, quase dobrando seu volume, para US\$ 1,4 bilhão (SZÉKELY, 1991, tab. A-6).

Um determinante central da expansão das *maquilas* foi, evidentemente, o crescimento relativamente aberto da economia norte-americana nos anos 80, o que foi acrescido pela perspectiva de um Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e o Canadá, com conclusão inicialmente prevista para 1992 (CARRILLO, 1991). A desregulamentação dos investimentos externos, implementada pelo Governo mexicano, nada teria significado sem tais fatores locais específicos ao México.

A presença das *maquilas* na estrutura produtiva ainda é relativamente pequena (15% do PIB em 1990), e sua importância no emprego industrial e nas exportações apenas começa a ser considerável: 13,4% das exportações totais e 24,3% das vendas externas de produtos manufaturados, enquanto suas parcelas no emprego total e manufatureiro foram, no mesmo ano, 1,5% e 17% (PRADILLA, 1991, p.60). Contudo, além de representarem o único tipo de atividade industrial com dinamismo, as *maquilas* tornaram-se centrais no ajustamento das relações econômicas externas do México e na direção da política industrial.

No caso do ajuste externo, além de instrumento para redução da dependência em relação ao petróleo como base de exportação, as *maquilas* também ampliaram o aporte na conta de capitais, não só dos investimentos diretos já referidos, como do ingresso de empréstimos. O Governo japonês estendeu mais de US\$ 5 bilhões em empréstimos ao Governo mexicano entre 1985 e o final de 1990 (SZÉKELY, 1991, p.1), o que tem sido considerado uma contrapartida pela posição do México na concorrência entre firmas japonesas e norte-americanas (ver adiante).

No tocante à política econômica mexicana, já desde 1982 o Estado vem concentrando os investimentos públicos na fronteira, bem como estabelecendo incentivos fiscais e crédito preferencial. Posteriormente, a possibilidade de "maquiladorização" foi estendida às demais regiões.<sup>4</sup> O novo regime econômico tem se completado com uma crescente liberalização do comércio exterior, uma nova regulamentação favorável ao investimento externo, a privatização de estatais e a utilização de mecanismos de renegociação da dívida externa como *swaps* — troca de dívida por ações ou títulos de investimento nas empresas (ver PRADILLA, 1991).

Como na Coreia, o papel de uma estrutura dual na promoção e/ou proteção industrial, na qual se inscreveram suas ZPEs, foi sendo reduzido. Contudo, enquanto

<sup>3</sup> Outras dimensões das mudanças estruturais no México nos anos 80 parcialmente responsáveis por tal ingresso de capital foram a privatização e a liberalização de fluxos financeiros, aqui não abordadas. Fluxos *one-shot* de recursos obtidos mediante privatização também estiveram presentes na redução do déficit público, à qual aludiremos mais tarde.

<sup>4</sup> Em maio de 1990, porém, 87% das plantas, 90% do pessoal ocupado e 87% do valor agregado nas *maquilas* mexicanas ainda estavam em estados fronteiriços com os EUA (PRADILLA, 1991, p.59).

nos países asiáticos se tratava de resultado do aprendizado tecnológico e *upgrading* de sua estrutura industrial integrada, montada inicialmente sob proteção, no México correspondia a um movimento no sentido inverso, vale dizer, de subordinação da estrutura industrial aos condicionantes (possibilidades e limites) das *maquilas*. Vejamos suas implicações.

Não por acaso, os efeitos de encadeamento das *maquilas* para a frente e para trás sobre a economia local são insignificantes. A quase-totalidade das partes e das matérias-primas vêm do Exterior: 98,1% do total da indústria "maquiladora" no nível nacional e 98,8% nas regiões fronteiriças, no período de janeiro a maio de 1990. Do total de gastos das *maquilas* em 1989, apenas 15,8% (em torno de US\$ 2 bilhões) ficaram no país, incluindo salários, matérias-primas e firmas auxiliares integradas, aluguéis e serviços de empresas locais (PRADILLA, 1991, p.67,72). Não surpreende, portanto, que o extraordinário crescimento da indústria "maquiladora" nos anos 80 tenha tido um impacto no crescimento econômico nacional proporcionalmente pequeno, mesmo se levando em conta sua posição marginal no início da década.

Sua dinâmica depende fundamentalmente do ritmo da economia norte-americana. Estimativas citadas por Carrillo (1991, p.3) indicam que uma variação de 1% no produto dos EUA provoca uma variação no emprego das *maquilas* ao redor de 2,35 vezes, no atual perfil de suas relações com aquela economia. Diferentemente da Coreia e do Brasil, numa indústria com base em *maquilas* não há uma dinâmica de relações interindustriais acionada pelos investimentos autônomos, mas tão-somente uma vinculação direta com a conjuntura em seu exterior. A alavancagem da economia mexicana pela indústria "maquiladora" exigirá maior densidade nas relações entre as *maquilas* e o resto do aparelho produtivo, um deslocamento de atividades de outros países para o México com maior intensidade que até agora e/ou uma continuidade do crescimento norte-americano em patamares elevados.

Em 1990, 68% da produção "maquiladora" estava em ramos de insumos de material e equipamento elétrico e eletrônico (26%), montagem de aparelhos e acessórios elétricos e eletrônicos (22%) e de montagem e produção de peças e veículos de transporte (20%) (PRADILLA, 1991, p.72).<sup>5</sup> Conforme abordado no item 2, corresponderam na origem a traslado de atividade de "montagem não qualificada" na metal-mecânica (eletrônica e automobilística) para o México. A composição setorial não se alterou substancialmente, mas, a partir de meados da década de 80, em várias *maquilas* ocorreu um salto direto para processos automatizados (CARRILLO, 1991; SZÉKELY, 1991). Mesmo em tais casos, a classificação como "maquiladora" continuou aplicável, dada a peculiaridade da liberdade comercial e da intensidade de importação de partes e de matérias-primas.

Nessa "segunda geração" de traslado de processos produtivos, o custo com mão-de-obra não qualificada já não tem a mesma relevância de antes. O decréscimo de importância desse elemento na metal-mecânica foi algo antecipado na literatura do início dos anos 80 sobre as perspectivas de mudança tecnológica e seu impacto sobre os processos produtivos, na medida em que a "automação flexível" permitida pelo

<sup>5</sup> Em 1991, das plantas japonesas "maquiladoras", 80% estavam na eletrônica (56%) e na automobilística (24%) (SZÉKELY, 1991, tab. A-14).

desenvolvimento da eletrônica e sua fusão com a mecânica nos bens de capital ultrapassariam os limites à mecanização encontrados pela "automação rígida" e que estiveram subjacentes ao destaque da "montagem não qualificada" (LANZAROTTI, 1986). Do mesmo modo, a flexibilidade nos processos produtivos passaria a exigir formas de articulação entre fornecedores e usuários e entre unidades intra-empresas, cujos caracteres se distanciariam da segmentação e da padronização de processos da qual emergiu a "montagem não qualificada". Ainda que o alcance da transformação tecnológica esteja longe de atingir a plenitude e que seu ritmo e abrangência tenham se concretizado até agora algo menos intensamente que nas expectativas do início dos anos 80, o fato é que estiveram subjacentes às mudanças qualitativas nas plantas das *maquilas* e em suas relações com plantas instaladas nos EUA a partir de meados da década.

Vantagens locais remanescentes do México, no caso, podem ser encontradas, por exemplo, nos diversos incentivos governamentais descritos por Pradilla (1991), tais como preços subsidiados de energia elétrica, gás industrial, construção e terreno, etc. A nosso juízo, por outro lado, a presença japonesa ascendente nas *maquilas*, com movimentos por vezes acompanhados por concorrentes norte-americanos quanto à automação das plantas, revela a crescente importância de outro condicionante externo: como na Coreia, a implementação de estratégias de firmas japonesas buscando contornar pressões protecionistas no mercado norte-americano.

Além de eventuais objetivos de diversificação de riscos locais de investimentos, deve-se destacar a maior flexibilidade e/ou liberdade de importação de partes e componentes do próprio Japão pelas *maquilas*, vantagem locacional amplificada na hipótese de efetivação do Tratado de Livre Comércio entre o México, os Estados Unidos e o Canadá, sem modificação substancial da atual política de "maquiladorização" do primeiro. Não por acaso, porém, menção crescente nos dois últimos países tem sido feita quanto à necessidade de serem aplicadas "regras de origem" para a abertura comercial mexicana, vale dizer, conteúdos mínimos de produção local e uma política aduaneira comum entre os três países (CARRILLO, 1991, SZÉKELY, 1991). Nesse contexto, abrem-se dois cenários:

- a) a implementação de tais "regras de origem" reduziria a vantagem locacional atualmente favorável às *maquilas*; ou,
- b) na continuidade das tendências que prevaleceram até o presente, continuariam os baixos elos comerciais e tecnológicos com o resto da economia local, discutidos há pouco — um ponto particular relevante, caso a automação diminua a relação emprego/produto, o principal benefício do programa das *maquilas*.<sup>6</sup>

Uma outra questão diz respeito à concentração e à origem da propriedade das "maquiladoras". Quase a totalidade das empresas é de propriedade estrangeira, com controle de 100% das ações de suas subsidiárias, as quais incluem as 100 maiores "maquiladoras" e a maioria das pequenas e médias. Essas 100 maiores (7,5% do total)

<sup>6</sup> O Professor Hamilton Ferreira chamou-me a atenção para o fato de que acordos de livre comércio com outras economias latino-americanas poderiam estender as vendas das *maquilas* — tecnologicamente atualizadas por seus investimentos recentes —, inclusive via substituição de produtores de seus parceiros, como estímulo adicional a sua posição em relação aos EUA.



empregam 21,6% do pessoal ocupado e correspondem a 43,7% do valor agregado total das *maquilas* (PRADILLA, 1991, p.74-75).

Enquanto na Coréia do Sul a estratégia de industrialização exportadora correspondeu a uma articulação Estado-empresas nacionais, onde estas assumiram a execução dos investimentos e tiveram como objetivo o *upgrading* da estrutura produtiva local — desafiando continuamente o perfil de suas vantagens comparativas estáticas —, a opção mexicana implicou acentuação do Exterior como o lugar de decisões quanto à implementação de seus investimentos industriais. De qualquer forma, tratou-se de uma opção permitida por sua peculiar posição geográfica em relação aos EUA.

Finalmente, cumpre realçar a especificidade mexicana quanto ao ajustamento do balanço de pagamentos e das contas públicas. Um acordo com os bancos comerciais credores foi firmado em fevereiro de 1990, contemplando a redução do montante de pagamentos anuais ao Exterior. Da dívida pública externa, US\$ 48,5 bilhões foram renegociados, dos quais: 41% com diminuição do principal em 35%; 47% com uma queda de 6,25% nos juros; e 12% como base para um aporte de "dinheiro novo" durante 1990-92. Como resultado, a dívida externa pública declinou para US\$ 59,6 bilhões, e os compromissos de transferência líquida de recursos ao Exterior, em US\$ 4 bilhões anuais entre 1990 e 1994 (MORALES, 1991, p.204-205). Segundo o estereótipo de "lições do México", o acordo teria sido possível em decorrência de um ajuste fiscal ortodoxo nas contas públicas, como prova de sua universalidade enquanto prescrição para saída da crise de financiamento público e externo nas economias latino-americanas.

O setor petrolífero estatal mexicano, porém, embora associado ao célere endividamento externo da segunda metade dos anos 70, constituiu-se numa relevante especificidade no processo de ajuste. As exportações da PEMEX, por mais que afetadas negativamente pelas condições desfavoráveis de preços e volume no mercado internacional, permaneceram como fonte de captação direta de divisas pelo aparelho estatal — tomadas da PEMEX através de impostos. Internamente, no passado, o consumo sempre fora tradicionalmente subsidiado entre 1982 e o Pacto de Estabilidade e Crescimento Econômico de fins de 1987: quando foram congelados salários e preços de produtos básicos, entre os quais os energéticos, o governo teve na elevação de seus preços relativos internos uma oportunidade de forte incremento em suas receitas fiscais. Enquanto, em 1975, a carga de impostos sobre as vendas totais da PEMEX representava 21,7% destas, seus patamares, na segunda metade dos anos 80, permaneceram em geral superiores a 50% (MORALES, 1991, p.181).<sup>7</sup> No ano de 1988, o petróleo foi responsável por 34% das receitas governamentais.

Além da particularidade quanto ao petróleo, há também que se considerar que a "maquiladorização" e a possibilidade do Tratado de Livre Comércio supõem, simultaneamente, suporte externo<sup>8</sup> e requisitos de gastos infra-estruturais, o que, do ponto de vista do sistema financeiro privado internacional, alimenta expectativas de sustentabilidade financeira do setor público mexicano.

<sup>7</sup> Já em 1980, a carga representava 43% (MORALES, 1991, p.181).

<sup>8</sup> Como nos empréstimos do Governo japonês já citados ou no suporte norte-americano nos processos de renegociação da dívida externa.

## 5 - Considerações finais

Tanto as políticas econômicas implementadas quanto a dinâmica industrial no México e na Coréia do Sul assumiram características compreensíveis apenas em seus contextos particulares. Depreende-se do que foi aqui esboçado o equívoco por parte daqueles que propugnam a reprodução de experiências como se estas se concretizassem independentemente da diversidade nas condições locais e externas de cada economia. Por exemplo:

- a) **Como na Coréia e no México, fluxos de ingresso líquido de investimentos de longo prazo se seguiram a sua desregulamentação.** Ao não considerar as distintas vantagens de localização no contexto da concorrência em nível mundial, essa assertiva esquece a primazia do dinamismo local de mercados como fator de atração para investimentos externos no Brasil. Sem mudança no cenário interno de estagnação econômica, dificilmente se cumpriria tal expectativa de retorno dos fluxos massivos de ingresso de capital de longo prazo;
- b) **Como no México e na Coréia, a liberalização comercial deverá lançar a economia brasileira em uma nova trajetória de crescimento, com a liderança das exportações.** De fato, a abdicação de interiorizar ou manter interiorizados segmentos dinâmicos na geração e na difusão de progresso técnico no Exterior, no atual contexto de renovação tecnológica, poderia dar a seus usuários internos a possibilidade de obterem ganhos de produtividade e competitividade que significariam uma redução absoluta nos custos gerais do parque industrial remanescente. No entanto não se pode esquecer que a possível apropriação de benefícios de tal liberalização seletiva dependeria do conjunto de atividades produtivas que permanecessem na inserção brasileira na economia internacional.

Na Coréia do Sul, a reestruturação industrial com *upgrading* na eletrônica e na automobilística garantiu uma inserção com base em ramos com dinamismo tecnológico e de mercado. No México, por sua vez, sem um equivalente nível de desenvolvimento industrial, fez-se a aposta de que suas vantagens locais seriam suficientemente fortes para permitirem uma confiança no ritmo e na qualidade dos investimentos externos na região. No caso brasileiro, nesse aspecto mais próximo da Coréia, a preservação de segmentos produtivos com capacidade de geração e apropriação significativas de valor agregado, em meio às transformações tecnológicas em curso na economia mundial, exigirá a reestruturação e/ou concentração de foco nas indústrias metal-mecânica, química e metalúrgica, em lugar de seu sucateamento.

A esse respeito, cumpre lembrar que:

- a) a reestruturação e/ou a concentração de foco exigirá tempo e investimentos de diversas modalidades — na adequação de processos produtivos, na *interface* com novas técnicas de produção, na seleção de atividades e demais aspectos que tornam a capacitação tecnológica algo mais amplo que a simples aquisição de novos componentes e equipamentos;
- b) depois de mais de uma década de baixos investimentos, amplos segmentos do parque industrial estariam vulneráveis à exposição imediata a concorrentes externos;
- c) não só será necessário tempo para a reestruturação, como sua avaliação favorável nos cálculos empresariais quanto aos correspondentes investimentos — restando sempre a possibilidade de estes optarem por sua transformação em meros intermediários comerciais, com reduzida produção local; e

d) tal cálculo favorável estaria associado a uma perspectiva não pessimista quanto à evolução dos mercados para as firmas. Nesse sentido, consideramos pouco razoável a hipótese de que se poderia triplicar ou mesmo duplicar os atuais coeficientes de exportações industriais em poucos anos, particularmente diante de um contexto internacional marcado por desequilíbrios de comércio entre as regiões avançadas, recrudescimento de novas formas de protecionismo, formação de áreas comerciais preferenciais, etc. Portanto, o pretendido posicionamento empresarial favorável à reestruturação estaria associado, ao menos durante vários anos, a uma revisão da perspectiva pessimista que tem prevalecido sobre o mercado interno, por maior que seja a preocupação com a integração competitiva da economia ao cenário mundial.

A aplicação de "lições" fora de contexto pode levar a resultados destrutivos. As especificidades assumidas pelos processos de ajustamento estrutural no México e na Coreia do Sul parecem reforçar essa assertiva.

## Bibliografia

- ALLGEIER, R. F. (1988). Korean trade in the next decade: dealing with reciprocity. *World Development*, v.16, n.1, p.85-97.
- BALASSA, B., WILLIAMSON, J. (1987). **Adjusting to success**: balance of payments policy in the East Asian Nics. Washington, DC: Institute for International Economics.
- BÉNABOU, R. (1982). La Corée du Sud ou l'industrialisation planifiée. *Économie Prospective Internationale*. CEPII, n.10, p.13-156.
- CANUTO S. FILHO, O. (1991) **Processos de industrialização tardia**: o "paradigma" da Coreia do Sul. Campinas: UNICAMP/IE. (Tese de doutorado)
- CANUTO S. FILHO, O. (1991a). La industria brasileña y la apertura económica al exterior. In: SAMPER, E. et al. **La reconversión Industrial**: Colombia y otras experiencias. Bogotá: Fescol. p.111-125.
- CANUTO S. FILHO, O., FERREIRA JÚNIOR, H. M. (1989). Coreia do Sul e Taiwan: aspectos histórico-estruturais e da política industrial. In: SUZIGAN, W. et al. **Reestruturação Industrial e competitividade Internacional**. São Paulo: SEADE. p.341-411.
- CARRILLO S., J. (1991). **Reestructuración en la frontera México - Estados Unidos ante al tratado de libre comercio**. Santa Cruz de la Sierra. (Encuentro Territorios en Transformação). (mimeo)
- ERNST, D., O'CONNOR, D. (1989). **Technologie et compétition mondiale**: un défi pour les nouvelles économies industrialisées. Paris: OCDE.
- JENKINS, R. (1990). **The political economy of industrialization**: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries. Oxford: SLAS Conference.
- KANG, T. W. (1989). **Korean: the next Japan?** New York: The Free Press.

- LANZAROTTI, M. (1986). Realidade y perspectivas de la subcontratación internacional. In: OMINAMI, C., org. **La tercera revolución industrial**. Buenos Aires: Latino-Americano. p.379-399.
- LIN, C-Y. (1989). **Latin America versus East Asia: a comparative development perspective**. New York: M. E. Sharpe.
- MORALES, I. (1991). La industria petrolera mexicana después de los años del auge. **Revista Occidental**, México: IICLA, p.179-202.
- OCDE (1988). **Les nouveaux pays industriels: défi et opportunités pour les industries des pays de L'OCDE**. Paris.
- OMINAMI, C., org. (1986) **La tercera revolución industrial**. Buenos Aires: Latino-Americano.
- PIRAGIBE, C. (1988). **Relatório da missão de política industrial à Ásia: Coréia do Sul**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia. 2.part. (mimeo)
- PORCILEM, J. G. (1990). **México: desenvolvimento e política industrial (1955-1988)**. FINEP/FECAMP/UNICAMP-IE. (mimeo)
- PRADILLA, E. (1991). Las fronteras de la maquila. In: SAMPER, E. et al. **La reconversión Industrial: Colombia y otras experiencias**. Bogotá: Fescol. p.57-103.
- SARTI, F., FURTADO, J. (1991). **Estrutura e exportações Industriais nos anos oitenta: elementos para uma caracterização**. Campinas: IPT/FECAMP/UNICAMP-IE.
- SZÉKELY, G., org. (1991). **Manufacturing accross borders and oceans: Japan, The United States, and Mexico**. San Diego: University of California/ Center for US-Mexican. (Monograph series, n.36)
- TAVARES, M. C., COUTINHO, L. (1984). La industrialización brasileña reciente: Impasse y perspectivas. **Economía de América Latina**, n.12, p.53-68, 2.semestr.
- WILBERG, M., PANARIELLO, M. R. (1989). **Considerações sobre a estratégia Industrial para a década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN. (mimeo)
- WORLD BANK (1987). **Korea: managing the industrial transition**. Washington. 2v.